

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches  
Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation UVEK  
3003 Bern

Frauenfeld, 06. März 2018

186

**Vorlage zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020-2023 für den Betrieb und den Unterhalt sowie den Ausbau im Sinne von Anpassungen und zu den grösseren Vorhaben im Nationalstrassennetz sowie zum Ausbauschnitt 2019 für die Nationalstrassen mit dem dazugehörigen Verpflichtungskredit**

**Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur oben genannten Vorlage Stellung nehmen zu können.

**1 Allgemeine Bemerkungen**

Volk und Stände haben am 12. Februar 2017 der NAF-Vorlage und damit der Schaffung eines Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr zugestimmt. Teil des Pakets ist eine Änderung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz (Netzbeschluss, NEB). Der Kanton Thurgau gehört zu jenen Kantonen, die dem Bund eine kantonale Strasse ins Nationalstrassennetz übergeben können: die heutige Thurtalstrasse zwischen der A7 bei Grüneck/Bonau und der A1 bei Arbon/Meggenhus (H14, H474).

Bereits am 23. September 2012 fällten die Thurgauer Stimmberechtigten den Grundsatzentscheid für den Bau einer neuen Strasse von Bonau nach Arbon, die das stark gewachsene Verkehrsaufkommen kanalisieren und lenken soll: die Bodensee-Thurtalstrasse (BTS). Sie ist in die kantonale Richtplanung eingebettet und soll die Städte und Dörfer im Oberthurgau und im Thurtal vom Verkehr entlasten und gleichzeitig besser an das nationale Netz anbinden. Der kantonale Netzbeschluss umfasste nebst der BTS auch die Kantonsstrasse OLS (siehe Abbildung 1, S. 9).

2/11

Seit dem Volksentscheid 2012 hat der Kanton Thurgau die Arbeiten vorangetrieben. Ende dieses Jahres wird das Generelle Projekt für die BTS vorliegen und damit als weit fortgeschrittene Planung bereit sein für eine Übergabe an das Bundesamt für Strassen (ASTRA).

Vor diesem Hintergrund äussern wir uns wie folgt zur Vorlage:

## **2 Strategisches Entwicklungsprogramm (STEP) zur Festlegung der Erweiterung des Nationalstrassennetzes**

### **2.1 Fortschreibung**

Das STEP stellt im Zusammenhang mit dem NAF sicher, dass die eidgenössischen Räte periodisch über die Kapazitätserweiterungen der Nationalstrassen befinden können. Im Rahmen des Programms werden alle Erweiterungsprojekte der Nationalstrassen entwickelt, in einen übergeordneten Gesamtrahmen gestellt und priorisiert.

Auf S. 41 des erläuternden Berichts für die Vernehmlassung (17. Januar 2018) wird dargelegt, dass die von den Kantonen entwickelten Projekte auf den NEB-Strecken, die vom eidgenössischen Parlament noch nicht genehmigt wurden, nicht Bestandteil des vorliegenden STEP Nationalstrassen sind. Für die Festlegung der notwendigen Kapazitätserweiterungen seien vorab detaillierte Analysen zur verkehrsplanerischen und -technischen Funktionsfähigkeit notwendig.

Dies ist insofern widersprüchlich, als es dem ASTRA bei der Berechnung des Finanzbedarfs der Nationalstrassen 2020-2023 für den Betrieb, den Unterhalt sowie den Ausbau im Sinne von Anpassungen möglich war, die NEB-Strecken in die Betrachtung aufzunehmen. Wir verzichten jedoch auf einen Antrag zu einer Überarbeitung des STEP unter Berücksichtigung der neuen Nationalstrassen, da es im „Ausblick auf die nächste Fortschreibung“ auf S. 53 heisst: „Das ASTRA wird nach der Übernahme der NEB-Strecken ins Nationalstrassennetz per 1. Januar 2020 umfassende verkehrliche, städtebauliche und umwelttechnische Untersuchungen durchführen sowie die Zweckmässigkeit der bei den Kantonen entwickelten Umfahrungs- und Erweiterungsprojekte beurteilen. Die aus Bundessicht zweckmässigen Projekte werden ins STEP Nationalstrassen aufgenommen werden.“

Im Hinblick auf das nächste STEP-Nationalstrassen stellen wir jedoch folgenden Antrag:

**Antrag 1: Die BTS ist bei der nächsten Aktualisierung des STEP in den Realisierungshorizont 2030 und dort in den Ausbauschnitt 2024 - 2027 aufzunehmen.**

3/11

Wie im erläuternden Bericht dargelegt (u.a. S. 2), schafft der NAF die Grundlage dafür, dass dem Bund für eine ausreichende Strasseninfrastruktur *in allen Landesgegenden* die erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen. Es ist zwar nachvollziehbar, dass sich die künftigen Vorhaben schwergewichtig in metropolitanen und grossstädtischen Handlungsräumen befinden werden, allerdings ist es nicht vertretbar, andere Gebiete deswegen weitestgehend auszuklammern. Da leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen die Attraktivität und Entwicklung nicht nur der Schweiz als Gesamtes, sondern auch der Kantone und Regionen als Teil davon sicherstellen, dürfen keine Gebiete von einem gut ausgebauten Nationalstrassennetz abgehängt werden. Die künftige Priorisierung wird auch Rücksicht auf die dezentrale Besiedlung der Schweiz und die wirtschaftliche Entwicklung in ländlicheren Regionen nehmen müssen. Auch deshalb wurde der Netzbeschluss vom Parlament in den NAF integriert. Als Nebenbemerkung: Das Raumkonzept Schweiz als juristisch unverbindliche Grundlage kann in der Langfristperspektive (S. 36 ff.) nur als ganz grober Orientierungsrahmen dienen.

Für den Thurgau ist das Verkehrsentwicklungskonzept BTS/OLS von grosser Relevanz, weil es sich auf 37 der 80 Gemeinden auswirkt. Zur BTS seien an dieser Stelle nur einige Punkte genannt um zu zeigen, dass BTS und OLS für den Kanton Thurgau mehr sind, als nur Strassen - nämlich ein Gesamtkonzept unter Berücksichtigung verschiedenster Aspekte:

- In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten ist die Bevölkerung im Kanton Thurgau stärker gewachsen als in den meisten anderen Kantone. Lebten 1990 rund 209'000 Personen im Kanton, sind es derzeit knapp 270'000. Alle Prognosen gehen davon aus, dass dieser überdurchschnittliche Wachstumstrend anhalten wird. Eine Folge dieser Entwicklung ist ein anhaltend starker Siedlungsdruck, was eine zukunftsgerichtete Raumordnungspolitik erfordert - dazu gehört auch die Abstimmung von Siedlung und Verkehr mit Fokus auf die Entwicklungsachsen (siehe Abbildung 2/3 auf S. 10/11). Bereits 2011 wurden die Strassenbauvorhaben BTS und OLS deshalb nach einem langjährigen partizipativen Prozess in den kantonalen Richtplan aufgenommen und schliesslich 2012 vom Volk an der Urne bestätigt. Dies vor dem Hintergrund, dass die heutige Hauptstrassenverbindung stetig wachsende Verkehrsfrequenzen verzeichnet.
- Die heutige Hauptstrasse von Bonau bis Arbon (neue N23) führt durch zwei Städte und zehn Dörfer. Es handelt sich um eine typische Mischverkehrsstrasse inkl. Langsamverkehr und saisonabhängig zahlreichen Traktoren (Rübentransporte). Das birgt erhebliches Konflikt- und Unfallpotenzial. Die BTS als reine Nationalstrasse wird die Sicherheit massgeblich verbessern, insbesondere auch jene der Langsamverkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer in den Ortschaften.
- Die Menschen, die entlang der heutigen Hauptstrasse wohnen, leiden bereits heute unter dem starken Verkehrsaufkommen und unter dem stockenden Verkehr und

4/11

Stau. Für sie wird die BTS eine grosse Entlastung bringen (Lebensqualität, Lärm, Luft). Als Beispiel: Über 3000 Liegenschaften mit über 22'000 Bewohnerinnen und Bewohnern profitieren im gesamten BTS-OLS-Perimeter dank den neuen Strassen von einer massgeblichen Lärmreduktion.

- Die Region Oberthurgau ist heute ungenügend erschlossen und mangelhaft an die restliche Schweiz angebunden. Ein vom Bund unterstütztes Modellvorhaben zielt auf die Förderung der vergleichsweise strukturschwachen Region. Es hat zum Ziel, die verfügbaren Gewerbebaulandreserven und vorhandene Industriebrachen gezielt einer neuen und vor allem qualitativ hochstehenden, wertschöpfenden Nutzung zuzuführen. Gelingen kann dies nur mit der BTS.
- Die Raumentwicklung stellt im Gesamtprojekt BTS/OLS ein eigenes Teilprojekt dar. Dies, um die durch die BTS ermöglichte Chance auf eine qualitativ hochstehende Innenentwicklung nutzen zu können. Das Teilprojekt zeigt, welche Strassenzüge entlastet werden und wie mit dem entstehenden Raum umgegangen werden kann.
- Ein weiteres Teilprojekt ist den Güterzusammenlegungen gewidmet. Ziel ist, den Landverlust für die aktiven Landwirte zu minimieren und auch die Zerschneidungseffekte zu vermeiden sowie effizientere Bewirtschaftungsstrukturen zu schaffen. Die entsprechenden Vorprojekte werden bereits erarbeitet und liegen bis Ende 2019 vor. Parallel zu diesen planerischen Leistungen wird auch der Landerwerb forciert. Der Verband Thurgauer Landwirtschaft unterstützt das Vorhaben. Die bereits erfolgreich abgeschlossenen Landkäufe unterstreichen die Akzeptanz des ganzen Vorgehens.

## **2.2 Kriterien für die Zuteilung der Projekte in die Prioritätsstufen: zu berücksichtigende Indikatoren**

Gemäss dem erläuternden Bericht zur Vernehmlassung wird ein zweistufiges Verfahren für die Zuteilung der Projekte eingesetzt, welches sich ans etablierte NISTRA-System anlehnt (wir gehen davon aus, dass es sich hierbei um die „Einheitliche Bewertungsmethodik Nationalstrassen“ EBeN handelt). Die Methodik vereinigt die Kosten-Nutzen-Analyse (KNA), die Kosten-Wirksamkeits-Analyse (KWA) und die Qualitative Analyse (QA). Erarbeitet wurde EBeN allerdings für den Projektvergleich im bisherigen Nationalstrassennetz, welches mehrheitlich aus Autobahnen besteht. Mit der Aufnahme der NEB-Strecken gelangen nun zahlreiche andere Strassentypen in dieses Portfolio. Die Erläuterungen zu den Indikatoren zeigen, dass einige davon neu ausgerichtet werden müssen, um den NEB-Projekten gerecht zu werden. Als erforderlich erachten wir die Indikatoren-Überprüfung vor dem Hintergrund, dass die NEB-Strecken rund 400 Kilometer Strassen umfassen und damit knapp 20% des Nationalstreckennetzes ausmachen werden.

5/11

Die NEB-Strecken kennen teilweise ganz andere Problemstellungen, welche gelöst werden müssen:

- Mit dem Langsamverkehr und landwirtschaftlichen Verkehr müssen zusätzliche Verkehrsteilnehmer beachtet werden.
- Es liegen andere Geschwindigkeitsregimes vor (50 - 80 km/h).
- Der Ausbaustandard ist in vielerlei Hinsicht anders (Beleuchtung, Signalisation / Wegweisung, Strassenbreiten, Anforderungen Langsamverkehr, Knotentypen etc.).
- Bei den bislang nur selten vorhandenen Innerortsbereichen sind Themen wie die Schulwegsicherheit zentral. Zusätzlich ist der Aufwand für den Betrieb innerorts wesentlich aufwendiger (Winterdienst: zahlreiche Knoten und am Strassenrand abgestellte Fahrzeuge. Grünpflege: blumenbepflanzte Kreisel- und Verkehrsinseln, etc.).
- Diese Strecken weisen starke Verflechtungen und Wechselwirkungen mit dem lokalen Strassennetz auf. Im Gegensatz zu den Autobahnen mit „lediglich“ Anbindungen zum Kantonsstrassennetz müssen zahlreiche Schnittstellen koordiniert werden.
- Die NEB-Strecken befinden sich verglichen mit dem bisherigen Nationalstrassennetz in eher strukturschwächeren Gegenden, in welchen auch wirtschaftsfördernde Effekte von gut ausgebauten Verkehrswegen erwartet werden dürfen.

Die Indikatoren sind bisher eher auf Anpassungen und Erweiterungen am bestehenden Autobahnnetz ausgelegt. Unter den NEB-Projekten finden sich einige Umfahrungsvorhaben, die den Verkehr räumlich verlagern. Es ist daher störend, dass die vorhandenen Indikatoren vor allem den Perimeter der neuen Linienführung bewerten, den oft positiv zu wertenden Unterschied zur bestehenden Linienführung aber ausser Acht lassen. So darf beispielsweise beim Kriterium SE\_1 Wohnlichkeit als Betrachtungsprojektperimeter nur ein Streifen von 200 m Breite links und rechts der neuen Linienführung betrachtet werden. Eine Umfahrung soll aber die stark belasteten Ortszentren entlasten, welche sich u.U. nicht mehr in diesem 200 m-Streifen befinden.

Generell fehlt zudem eine Beurteilung der bereits durchgeführten partizipativen Verfahren oder Volksentscheiden. Diese meist sehr aufwendigen und langwierigen Prozesse führen einerseits zu einer besseren Akzeptanz der Projekte in der Bevölkerung und andererseits wird auch eine öffentlich-rechtliche Grundlage bzw. Legitimation zur Realisierung geschaffen.

**Antrag 2: Die Kriterien bzw. Indikatoren, welche für die Zuteilung der Projekte in die Prioritätsstufen berücksichtigt werden, sind hinsichtlich der NEB-Strecken zu überprüfen.**

6/11

### **3. Erläuternder Bericht zur Vorlage**

#### **3.1 Beschränkte finanzielle Mittel für NEB-Strecken**

Unter Ausgangslage wird auf S. 9 unter dem Titel „beschränkte finanzielle Mittel für NEB-Strecken“ hergeleitet, für Ausbauten im Sinne von Anpassungen und Kapazitätserweiterungen stünden mit der von den eidgenössischen Räten festgelegten Finanzierungslösung jährlich rund 83 Millionen Franken zur Verfügung (von den total 194 Millionen Franken werden 111 für den Betrieb und Unterhalt benötigt). Diese 83 Millionen werden wie folgt verteilt: 44 Millionen Franken für den Ausbau im Sinne von Anpassungen und 39 Millionen Franken für den Bau von Erweiterungsprojekten.

Wie diese Aufteilung zustande kommt, erschliesst sich uns nicht. Der Ständerat als Erstrat hatte das NAF-Geschäft am 17. September 2015 an seine vorberatende Kommission zurückgewiesen (Antrag Eberle). Dies mit dem Auftrag, den Netzbeschluss 2012 in die Vorlage zu integrieren sowie deren Finanzierung vertieft abzuklären und sicherzustellen - was entgegen dem Willen des Bundesrates auch geschehen ist. Die Kantone ihrerseits sicherten einen Kompensationsbeitrag von 60 Millionen Franken pro Jahr für die Erweiterung des Nationalstrassennetzes zu, der in den NAF fliesst (Art. 5 MinVG und Art. 15a Abs. 1 MinVV sowie Anhang 6 MinVV). Wie im Faktenblatt des UVEK (NAF: „Der Fonds als solides Fundament“) vom 12. Dezember 2016 auf S. 2 dargestellt, bezieht sich der Kompensationsauftrag auf die Mehraufwendungen des Bundes für den Betrieb und Unterhalt der übernommenen Strassen (nicht auf allfällige Erweiterungsprojekte). Entsprechend erfolgt die Kompensation pro Kanton anhand der abgegebenen Strecken durch eine Reduktion der aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) stammenden Hauptstrassenbeiträge und der nicht werkgebundenen Beiträge.

Zwar hatte Bundesrätin Doris Leuthard am 15. März 2016 gemäss amtlichem Bulletin darauf hingewiesen, dass trotz Kompensationsbeitrag ein Teil der Finanzierung fehle. Der Kommission sei dargelegt worden, dass das Problem nur gelöst werden könne, indem die Ausbauten gemäss Netzbeschluss gestaffelt vorgenommen würden (Ausbau auf der Zeitachse erstrecken). Am 14. September 2016 sagte sie allerdings: „Sobald der Netzbeschluss hier dann aber beschlossen ist, unterscheiden wir nicht mehr, ob diese Strassenbauprojekte irgendwo von den Kantonen kamen (...) Wir finanzieren dann vielmehr einfach alles aus dem NAF.“

**Antrag 3: In der Botschaft an die eidgenössischen Räte ist der Abschnitt „beschränkte finanzielle Mittel für NEB-Strecken“ zu präzisieren. Auf ei-**

**nen limitierten Betrag für Erweiterungsprojekte auf den NEB-Strecken ist zu verzichten.**

Aus Sicht des Kantons Thurgau darf bei den Nationalstrassen kein Zweiklassen-System geschaffen werden. Mit der Inkraftsetzung des Netzbeschlusses per 1. Januar 2020 werden die heutigen Kantonsstrassen zu Nationalstrassen und sind als solche zu behandeln. Erweiterungsprojekte auf diesen Strecken sind nicht anders zu handhaben als andere grössere Vorhaben im Nationalstrassennetz. Eine Deckelung auf jährlich 39 Millionen Franken für den Bau von Erweiterungsprojekten (NEB-Strecken) muss ausgeschlossen werden - ist es doch gerade Aufgabe des STEP, alle Erweiterungsprojekte in einen übergeordneten Gesamtrahmen zu stellen und zu priorisieren (mit offenem Ausgang für die NEB-Strecken). Die Deckelung liesse sich weder durch die Voten in der parlamentarischen Beratung zum NAF noch durch die gesetzlichen Grundlagen zum Kompensationsbeitrag rechtfertigen. Die Zahl erscheint auch nicht plausibel, weil im aktuellen Verpflichtungskredit 481 Millionen Franken für die Umfahrung Le Locle vorgesehen sind, bei welcher es sich ebenfalls um eine NEB-Strecke handelt.

### **3.2 Personelle Auswirkungen ASTRA**

Auf S. 58 des erläuternden Berichts wird der Mehrbedarf von 60 Stellen für den NEB näher erläutert, auf S. 59 der Mehrbedarf insgesamt dargestellt. Der Kanton Thurgau hält es für zwingend notwendig, dass dem ASTRA diese benötigten Stellen vollumfänglich gewährt werden und deren Besetzung schnellst möglich in Angriff genommen wird, damit die Ressourcen ab dem 1. Januar 2020 auch tatsächlich zur Verfügung stehen (gestaffelte Anstellungen ab 2019).

**Antrag 4: Die vom ASTRA benötigten Stellen sind im Bundeshaushalt vollumfänglich zu berücksichtigen und ab 2019 gestaffelt bereitzustellen.**

### **4. Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für grössere Vorhaben im Nationalstrassennetz, für den Ausbauschritt 2019 für die Nationalstrassen und für die Planung von Projekten nach 2019**

Der Verpflichtungskredit dient auch der „Planung von Projekten und dem damit zusammenhängenden Landerwerb im Rahmen von Ausbausritten nach 2019 und des Realisierungshorizonts 2040 sowie weiterer Realisierungshorizonte“ (Art. 1 Abs. c des Bundesbeschlusses).

8/11

Vor diesem Hintergrund erscheint uns der Betrag von 300 Millionen Franken für die Planung der Projekte aller Realisierungshorizonte inkl. Landerwerb (S. 55 erläuternder Bericht) als zu knapp bemessen. So wie der Verpflichtungskredit heute angelegt ist, können nur Vorhaben berücksichtigt werden, die bereits im aktuellen STEP genannt sind. Gemäss einem undatierten Faktenblatt „Autobahnvignette und Netzbeschluss“ des GS-UVEK sind aber mindestens 19 zusätzliche Umfahrungs- und Ortsdurchfahrtsprojekte auf den NEB-Strecken bekannt. Um diese ab dem 1. Januar 2020 weiterbearbeiten zu können, ist eine Erhöhung des Verpflichtungskredits erforderlich.

**Antrag 5: Der Verpflichtungskredit ist mit Blick auf die neuen Nationalstrassen um 38 Millionen Franken auf neu 4,689 Milliarden Franken zu erhöhen.**

In der Botschaft an die eidgenössischen Räte sind hierzu Präzisierungen erforderlich. Gemäss einer Äusserung von ASTRA-Direktor Jürg Röthlisberger im Rahmen der Bau-Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) vom 2. März 2018 können Gelder aus dem Verpflichtungskredit für die Planung von allen Projekten eingesetzt werden (inkl. Vorhaben auf NEB-Strecken). Diese Vorgehensweise unterstützen wir explizit.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber



9/11

## Anhang

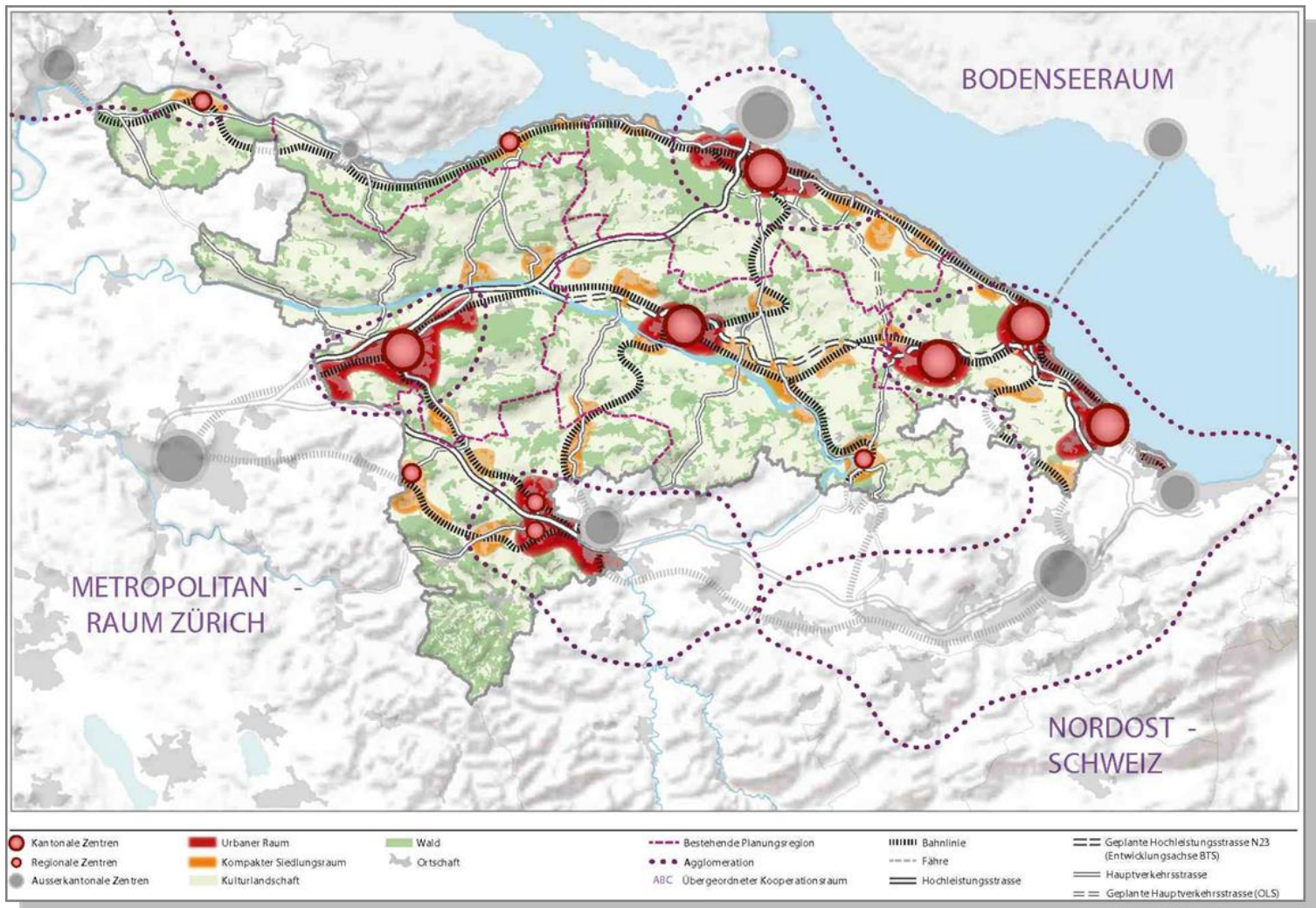
Abbildung 1: BTS und OLS



*Legende: Der Kanton Thurgau will die heutige Hauptstrasse H14/H474 durch eine 32 km lange Autostrasse (BTS) ersetzen. Mit der Realisierung der BTS und der gleichzeitigen Verbesserung der Verbindung zwischen Kreuzlingen und Amriswil durch die Kantonsstrasse OLS sollen das stark gewachsene Verkehrsaufkommen kanalisiert, gelenkt und verflüssigt sowie die Städte und Dörfer im Mittel- und Oberthurgau wirksam vom regionalen Durchgangsverkehr entlastet und besser verbunden werden.*

10/11

Abbildung 2: Siedlungsentwicklung und Verkehr, Übereinstimmung mit Raumkonzept Thurgau



*Legende: Die Planungen orientieren sich an der Zentrenstruktur des Kantons (rote Flächen = urbaner Raum, orangefarbene Flächen = kompakter Siedlungsraum). Die Zentren bilden das Rückgrat der Siedlungsstruktur und der wirtschaftlichen Dynamik. Zusammen mit den umliegenden Agglomerationsgemeinden bilden sie die wesentlichen Wirtschaftsräume des Kantons Thurgau. Mit der geplanten Bodensee–Thurthalstrasse (BTS) und der Oberlandstrasse (OLS) rücken die Zentren näher zusammen. Die Zentren im Oberthurgau profitieren von besseren Rahmenbedingungen und grösserer Standortgunst (Amriswil, Romanshorn, Arbon).*

11/11

Abbildung 3: Verkehrsstatistik DTV 2017, Kantonsstrassen

